



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2026

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 04/11/2025)

Relator: *Conselheiro João Carlos Aguiar Teixeira*

Lisboa, 2025



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS.....	6
2.1. Cenário macroeconómico.....	6
2.2. Perspetivas orçamentais	18
3. SEGURANÇA SOCIAL	27
4. INVESTIMENTO PÚBLICO	31
5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL	35
6. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	49
7. DECLARAÇÕES DE VOTO	54



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2026 (Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª), por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), cujo pedido e envio ao CES da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 9 de outubro de 2025.

Neste contexto, o CES mostra preocupação relativamente ao prazo curto que tem disponível para elaboração deste Parecer, que não permite uma discussão tão aprofundada quanto seria necessário, especialmente sendo o CES um órgão composto por entidades muito diversas com opiniões plurais.

A presente POE é apresentada no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, num contexto em que está em curso a sua revisão, inserida na Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE XXI), vulgo Reforma das Finanças Públicas. Refere a POE que os objetivos principais da revisão da LEO prendem-se principalmente com a transposição da Diretiva (UE) 2024/1265 e com a adaptação aos Regulamentos (UE) 2024/1263 e 2024/1264, os quais contêm as regras do braço preventivo e corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Com esta revisão irá ser reformulado o processo orçamental, ajustando-o aos novos instrumentos previstos nas regras europeias: o Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) e o Relatório Anual de Progresso (RAP).

O CES destaca positivamente que a POE praticamente não contempla “cavaleiros orçamentais”, remetendo para processos legislativos autónomos matérias que merecem uma discussão mais informada e alargada. Esta alteração de redação segue as recomendações do Conselho de Finanças



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Públicas (CFP) neste âmbito¹ e está em linha com o disposto no artigo 41.º da LEO (cf. em especial o n.º 2) no sentido de a POE reduzir o seu conteúdo ao “estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”.

O CES também regista positivamente os progressos que a POE confere à orçamentação por programas, que pelo primeiro ano foi aplicada a toda a Administração Central, bem como ao orçamento da Segurança Social, definindo, para cada Missão de Base Orgânica (MBO), objetivos, indicadores e metas. A POE sublinha que esta orçamentação assenta “numa nova lógica assente na produção do setor público («*outputs*») e orientada aos impactos das políticas («*outcomes*»), que serão monitorizados nos próximos anos”.²

O CES destaca que a POE contempla a terceira ronda de revisão de despesa, na qual se procedeu ao alargamento deste âmbito, com a inclusão de novos tópicos na área da saúde e das finanças.³

O CES regista o aumento da despesa total apurada e com impacto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como os progressos observados ao nível da orçamentação verde, com o aumento da despesa prevista para iniciativas relacionadas com matéria de política climática. Além do alinhamento das finanças públicas com objetivos de cariz ambiental, o CES também destaca o reforço da orçamentação com perspetiva de género, por via do aumento do número de entidades envolvidas no processo e do número de medidas reportadas por estas entidades. Salaria, no entanto, que a orçamentação por programas não inclui, de forma generalizada, indicadores

¹ Fonte: Conselho das Finanças Públicas. [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório n.º 08/2025\)](#).

² O [Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho](#), estabelece especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais a inscrever no Orçamento do Estado.

³ O [Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho](#), institui as regras e procedimentos para a revisão eficaz da despesa pública.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de desempenho sobre desigualdades entre mulheres e homens, bem como se constata a escassez de indicadores de desempenho relativos ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica.

Tal como em anteriores pareceres, este não se irá debruçar sobre todos os pontos constantes dos documentos que acompanham a POE, mas procurará realçar as principais questões colocadas pelas entidades que constituem o CES e prestar, assim, o contributo que se julga ser útil, face à solicitação do Parlamento através da COFAP.

O Parecer encontra-se estruturado em seis capítulos. Depois das considerações preliminares no capítulo 1, prossegue-se para a análise e avaliação do cenário macroeconómico e das perspetivas orçamentais no capítulo 2. No capítulo 3, encontra-se a análise das perspetivas orçamentais da Segurança Social e, no capítulo 4, a análise das perspetivas referentes ao investimento público. A avaliação das principais medidas de política orçamental consta do capítulo 5, ao qual se segue o capítulo 6 com a síntese conclusiva do Parecer.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS

2.1. Cenário macroeconómico

As projeções constantes do Quadro 1 constituem o cenário macroeconómico subjacente à POE elaborada pelo Ministério das Finanças (MF).⁴

QUADRO 1 – Cenário macroeconómico

(percentagem, pontos percentuais)

	2024	2025 ^e	2026 ^p
	INE	MF - OE2026	
		out/25	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)			
PIB	2,1	2,0	2,3
Consumo privado	3,0	3,4	2,7
Consumo público	1,5	1,5	1,2
Investimento (FBCF)	4,2	3,6	5,5
Exportações de bens e serviços	3,1	1,5	1,8
Importações de bens e serviços	4,8	4,0	3,6
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)			
Procura interna	2,9	3,2	3,1
Procura externa líquida	-0,7	-1,2	-0,9
Evolução dos preços (taxa de variação, %)			
Deflator do PIB	4,8	3,6	2,5
IHPC	2,7	2,4	2,1
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)			
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	0,7	1,7	0,9
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,1	6,0
Produtividade aparente do trabalho	1,4	0,3	1,4
Remunerações por trabalhador	7,5	5,4	5,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)			
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	2,8	3,1	3,0
Saldo da balança corrente	1,7	1,1	0,7
do qual: saldo da balança de bens e serviços	1,8	1,4	0,9
Saldo da balança de capital	1,0	2,0	2,3

Nota: ^e estimativa; ^p previsão.

Fonte: Relatório da POE 2026: Quadro 2.3, a partir do INE e MF.

⁴ Para efeitos de comparação, vide Quadro 2.4 - *Previsões de outras instituições para 2025-2026* do Relatório da POE 2026.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Para 2025, estima-se um crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,0%.⁵ De acordo com a POE, o crescimento registado na primeira metade do ano – 1,8% em termos homólogos – deve-se ao contributo positivo do consumo privado e do investimento/formação bruta de capital fixo (FBCF), que compensa o desempenho negativo da procura externa devido ao aumento das importações e à desaceleração das exportações no decorrer de perturbações no comércio internacional. Para a segunda metade do ano, estima-se uma aceleração do PIB através do reforço da procura interna e de alguma recuperação ao nível das exportações.

Relativamente a esta estimativa, o Conselho das Finanças Públicas (CFP), no Parecer *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026* alerta que “[a] concretização da estimativa de crescimento do PIB real em 2025 depende de uma aceleração muito intensa do crescimento económico na segunda metade do ano” e que “o crescimento previsto está alicerçado numa expectativa de crescimento das exportações na segunda metade de 2025 que se afigura de difícil concretização”.⁶

A previsão para 2026 aponta para um crescimento real da economia portuguesa de 2,3%^{7,8}, resultante da conjugação do contributo positivo da procura interna de 3,1 pontos percentuais (p.p.) com o contributo negativo da procura externa líquida de -0,9 p.p..

⁵ No Relatório Anual de Progresso 2025 (RAP 2025) respeitante ao Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo 2025-2028 (POENMP 2025-2028), a estimativa era de 2,4% – revisão em baixa na POE 2026 (-0,4 p.p.).

⁶ Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2025), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Parecer n.º 02/2025\)](#).

⁷ No POENMP 2025-2028, a previsão era de 2,2% – revisão em alta na POE 2026 (+0,1 p.p.).

⁸ Conforme esclarece o CFP no seu Parecer, “[a] aceleração do crescimento do PIB projetado para 2026 é alicerçada simultaneamente na expectativa de maior crescimento intra-anual (1,1%) e de maior efeito de arrastamento (1,2%)”. Do visto de vista conceptual, importa clarificar que o crescimento intra-anual é específico do ano e o efeito de arrastamento (ou de *carry-over*) tem como referência o crescimento do ano anterior.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No seu Parecer, o CFP “endossa as previsões macroeconómicas apresentadas, com a reserva de uma possível sobrestimação do comportamento real da economia para 2026”, considerando que se afigura “desafiante a materialização de um aumento do dinamismo da atividade económica”. Com efeito, a previsão supra encontra-se acima das apresentadas por diversas instituições de referência.⁹

Ainda em relação ao desempenho da economia portuguesa, o CES salienta que, depois de Portugal ter sido dos países europeus que maior queda do PIB registou em 2020, se verifica a retoma de um processo de convergência com a economia europeia. Regista-se o crescimento recente do PIB *per capita* português, que representava, em paridade de poder de compra, 82% da média da União Europeia (UE) em 2024, uma melhoria de 1 p.p. em relação a 2023 e 5 p.p. em relação a 2022, mas ainda 3 p.p. abaixo do valor máximo alcançado em 2000, 2005 e 2006.^{10,11} Em termos de posicionamento, o CES regista que, neste indicador, Portugal ocupa a 18.ª, a 15.ª e a 6.ª posição no conjunto dos 27 países da União Europeia, no conjunto dos 20 países da Área do Euro e no conjunto dos 15 países da coesão, respetivamente.¹²

⁹ CFP – 1,8%; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) – 1,9%; Fundo Monetário Internacional (FMI) – 2,1%; Banco de Portugal (BdP) e Comissão Europeia (CE) – 2,2%. Posteriormente à entrega da POE na AR, o FMI reviu em alta os 1,7% projetados em abril de 2025, todavia, a previsão de crescimento real do PIB continua a ser inferior à apresentada pelo Governo (-0,2 p.p.).

¹⁰ Fonte: Eurostat. Dados de país de 2022, 2023 e 2024: [GDP per capita in PPS](#). Dados de país de 2000 a 2021: [Gross domestic product \(GDP\) at current market prices by NUTS 2 region](#).

¹¹ Esta recuperação mais acentuada do PIB português no período pós- crise da Covid-19 contrasta com o baixo crescimento económico das últimas duas décadas. Regista-se que, desde o início deste século (2000 a 2024), a taxa de crescimento real médio anual do PIB português foi de 1,1%, abaixo da média da União Europeia (1,6%), igual ao valor observado na Alemanha (1,1%) e apenas acima dos valores observados em Itália (0,6%) e na Grécia (0,9%) – Fonte: FMI. [World Economic Outlook \(October 2025\) - Real GDP growth](#).

¹² Os países da coesão correspondem aos Estados-Membros com um rendimento nacional bruto *per capita* inferior a 90 % da média da UE: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia – Fonte: Parlamento Europeu. [Fundo de Coesão](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Relativamente ao consumo privado, a estimativa para 2025 (+3,4%) reflete o impacto positivo da atualização das tabelas de retenção na fonte e do suplemento extraordinário das pensões no rendimento disponível. Para 2026, prevê-se um crescimento menos expressivo (+2,7%). O CES realça que esta é a componente da procura com projeções mais distantes das projeções de outras instituições.¹³ A POE aponta ainda que esta discrepância também se deve a “outras medidas constantes no Orçamento do Estado para 2026, e que a maioria das restantes instituições ainda não incorporou”.

No que concerne ao consumo público, o aumento previsto é de 1,2% em 2026, o que representa um abrandamento face a 2025 (+1,5%).

A FBCF é a componente da procura que regista a projeção de evolução mais favorável, com crescimento de 3,6% em 2025 e 5,5% em 2026. Para este desempenho, segundo a POE, concorrem fatores como um maior investimento em defesa, a execução dos concursos de obras públicas já lançados e um alívio das pressões sentidas ao nível dos custos dos materiais e do custo do crédito. Acrescem ainda os investimentos relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), sendo 2026 o ano para a sua finalização.

Tal como no Parecer sobre a POE para 2025, o CES regista com preocupação a descida prevista para o crescimento da FBCF após a execução do PRR, o que revela a excessiva dependência do investimento financiado por fundos da UE. Na publicação de setembro de 2025 do CFP – *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2025-2029 (atualização)*¹⁴ –, consta a previsão de que em 2027 e 2028 este crescimento se situe em -1,1% e 1,9%, respetivamente, abaixo do

¹³ Para 2025: OCDE – 2,8%; CE – 3,2%; BdP e CFP – 3,3%. Para 2026: OCDE – 1,6%; BdP – 2,0%; CFP – 2,3%; CE – 2,8%.

¹⁴ Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2025), [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2025-2029 \(atualização\) \(Relatório n.º 07/2025\)](#).

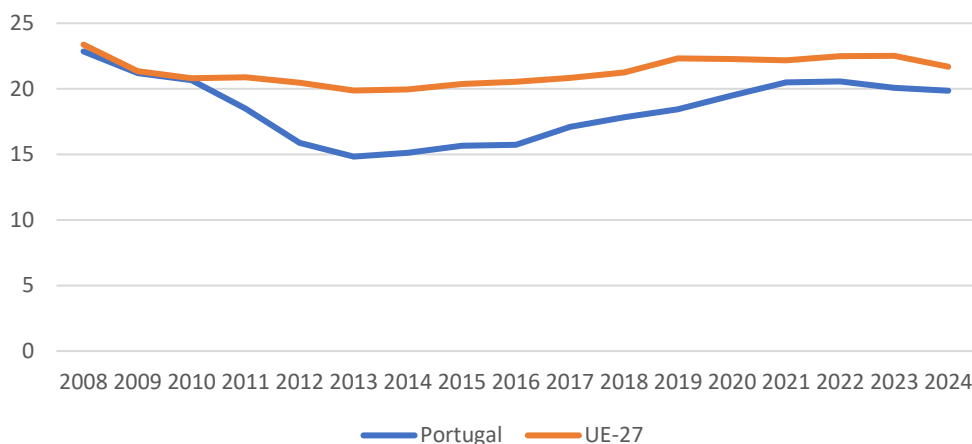


CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

crescimento esperado pelo Governo no POENMP 2025-2028 (1,8% e 2,7%, respetivamente).¹⁵

O CES assinala que, nos últimos 17 anos com informação disponível (2008 a 2024), o investimento em Portugal, em percentagem do PIB, foi sempre inferior ao da média da UE-27, registando-se a maior disparidade de valores em 2013 (-5,04 p.p.), conforme ilustra a Figura 1. Apesar da convergência recente com a média da UE-27, persiste uma diferença que se cifrou em -1,84 p.p. em 2024.

FIGURA 1 – Evolução da FBCF em Portugal e na UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. [Investment share of GDP by institutional sectors – Total investment](#).

No âmbito do comércio internacional, em 2026, prevê-se a aceleração do ritmo de crescimento das exportações de bens e serviços. O aumento em questão – +1,8% – é antecedido por uma estimativa de aumento mais ligeiro em 2025 (+1,5%). A recuperação deste indicador reflete a expectativa de redução da incerteza em matéria de política comercial. Por seu turno, também se prevê um

¹⁵ Atente-se à projeção de receitas por fonte de financiamento constante do Quadro 4.10 - *Quadro plurianual das despesas públicas* do Relatório da POE 2026, através do qual se constata uma redução progressiva – e particularmente expressiva de 2026 para 2027 – das receitas de fundos europeus da Administração Central e Segurança Social: 2026 – 10.147 M€; 2027 – 5.229 M€; 2028 – 4.925 M€; 2029 – 3.332 M€.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

acréscimo das importações, neste caso mais do que as exportações, embora registando uma desaceleração de 2025 para 2026 – crescimento de 4,0% e 3,6%, respetivamente.¹⁶

O CES regista que pelo segundo ano consecutivo (2025 e 2026) se perspetiva um crescimento das exportações abaixo do PIB e pelo terceiro ano consecutivo (2024 a 2026) um contributo negativo da procura externa líquida para o crescimento do PIB. Tal como nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2022 e a POE para 2025, o CES considera que é importante que o aumento das exportações se traduza num aumento significativo das exportações líquidas do seu conteúdo importado, suportado num maior valor acrescentado nacional. O CES recomenda que, na apresentação do cenário macroeconómico, passe a constar, também, o contributo para o crescimento do PIB das diversas componentes da despesa líquidas do respetivo conteúdo importado.

Nas projeções constantes da POE, a economia portuguesa apresenta capacidade líquida de financiamento face ao exterior – 3,1% do PIB em 2025 e 3,0% do PIB em 2026, com contributos positivos da balança de serviços e da balança de capital: a primeira conta com o desempenho favorável do setor do turismo; a segunda reflete uma maior execução de fundos europeus, designadamente os relacionados com o PRR.

Apesar do excedente previsto para a balança de bens e serviços – 1,4% do PIB em 2025 e 0,9% do PIB em 2026 –, importa salientar a sua desaceleração depois de ter atingido um máximo de 1,8% do PIB em 2024. Neste âmbito, o CES regista

¹⁶ No POENMP 2025-2028, para as exportações de bens e serviços, a previsão era de 3,4% em 2026 – revisão em baixa na POE 2026 (-1,6 p.p.); para as importações de bens e serviços, a previsão era de 3,4% em 2026 – revisão em alta na POE 2026 (+0,2 p.p.).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

com preocupação que, apesar da previsão de crescimento moderado das principais economias da Área do Euro¹⁷, se projete, pela primeira vez ao longo da década, um crescimento das exportações abaixo da procura externa¹⁸, traduzindo-se numa perda de competitividade da economia portuguesa, potenciada pela redução da diferença entre o deflator das exportações e o deflator das importações. Importa assinalar que o CFP aponta para um saldo da balança de bens e serviços marginalmente positivo em 2026 (0,1% do PIB) e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) salienta que “[e]xcluindo a evolução do nível de preços das exportações e importações, o saldo entre exportações em volume e importações em volume seria negativo no biénio 2025–2026”.

O CES destaca ainda a projeção de saldos de sinal contrário para a balança de bens e a balança de serviços. No que se refere à balança de bens, esta tem evidenciado sistematicamente saldos negativos, reflexo dos défices produtivos do país, projetando-se um saldo de -7,3% do PIB em 2025 e -7,7% do PIB em 2026. Pelo contrário, a balança de serviços tem apresentado, ano após ano, saldos positivos, com a POE a projetar um excedente de 8,7% do PIB em 2025 e 8,6% do PIB em 2026.^{19,20}

¹⁷ Em 2026, a previsão de crescimento do PIB real da Área do Euro é de 1,1% (para a Alemanha e para França, a previsão é de 0,9%). – Fonte: FMI. [World Economic Outlook \(October 2025\) - Real GDP growth](#).

¹⁸ Para 2025, estima-se um crescimento das exportações de bens e serviços de 1,5% e da procura externa de 3,3%. Para 2026, prevê-se um crescimento das exportações de bens e serviços de 1,8% e da procura externa de 1,9%. – Fonte: MF, a partir de CFP (2025), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Parecer n.º 02/2025\)](#).

¹⁹ Fonte: MF, a partir de UTAO. [Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório UTAO n.º 15/2025\)](#).

²⁰ Conforme refere a UTAO, “[é] de destacar que o saldo negativo da balança de bens encontra-se afetado pelo saldo positivo da balança de serviços, uma vez que os sectores dos serviços e do turismo precisam de absorver importações de bens necessários para desenvolver a sua atividade económica.”



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Quanto à evolução do nível geral de preços, converge-se para o objetivo de política monetária do Banco Central Europeu – uma taxa de inflação de 2%²¹. Em 2026, a previsão de crescimento do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) é de 2,1%, registando-se uma desaceleração face ao valor estimado para 2025 (2,4%).

O CES sublinha que, apesar da estabilização da taxa de juro de curto prazo²², para um valor próximo de 2%, esta continuará acima dos valores registados antes da crise inflacionista, o que consubstancia um enorme esforço para as famílias e empresas conseguirem fazer face aos seus compromissos financeiros. A crise da habitação, que se vive de forma particularmente grave em Portugal, faz com que tenha de se ter especial atenção às políticas de rendimentos das famílias, para que estas possam suportar os custos de aquisição ou arrendamento de habitação, bem como o seu financiamento, sem descurar medidas do lado da oferta de habitação, quer ao nível das rendas, quer do seu financiamento.

As projeções dos indicadores respeitantes à evolução do mercado de trabalho evidenciam a manutenção do dinamismo e resiliência que se tem verificado nos últimos anos. Neste sentido, projeta-se que o emprego aumentará 1,7% em 2025 e 0,9% em 2026. A taxa de desemprego, que era 6,4% em 2024, deverá decrescer para 6,1% em 2025 e 6,0% em 2026.

Apesar das projeções moderadas para a taxa de desemprego em 2026, o CES recorda que a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos), já de si elevada, voltou a aumentar para 21,6% em 2024 (22,4% para as mulheres e 20,9% para os homens), mais 1,1 p.p. do que em 2023 e muito acima da média da UE-27

²¹ Fonte: Banco Central Europeu. [Política monetária](#).

²² A POE 2026 considera como referência para a taxa de juro de curto prazo a Euribor a 3 meses.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

(14,9%).²³ A par da taxa de desemprego jovem elevada, o CES manifesta a sua preocupação quanto à integração no mercado de trabalho dos jovens NEET (do inglês *young people neither in employment nor in education and training* – jovens com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos que não se encontram a trabalhar, não estudam e não frequentam qualquer tipo de formação). Em 2024, 8,7% dos jovens em Portugal estavam nesta situação. Não obstante este indicador se situar abaixo da média da UE-27 (11,1%)²⁴, o CES considera que este continua a ser um número elevado que deve ser tido em consideração aquando da construção de políticas públicas para a redução da percentagem associada ao desemprego jovem. O desemprego de longa duração também se manteve acima da média da UE-27 (1,9%) em 2024, correspondendo a 2,4% da população ativa (2,5% para as mulheres e 2,2% para os homens), embora exibindo uma descida de 0,1 p.p. face a 2023.²⁵

Em 2024, 15,9% da população empregada tinha contrato de trabalho não permanente (16,1% das mulheres e 15,7% dos homens), acima da média da UE-27 (12,8%).²⁶ Todavia, salienta-se a redução de 1,5 p.p. face a 2023. Tal como em anteriores pareceres, o CES salienta que é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

O CES regista que a POE prevê que as remunerações por trabalhador evidenciem um crescimento nominal de 5,4% em 2025 e 5,3% em 2026, acima dos compromissos assumidos no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028 (4,7% e 4,6% para 2025 e 2026, respetivamente).²⁷ O CES destaca que estas projeções incorporam um

²³ Fonte: Eurostat. [Youth unemployment rate by sex \(% of population in the labour force\)](#).

²⁴ Fonte: Eurostat. [Young people neither in employment nor in education and training \(NEET\), by sex and age - annual data \(% of total population\)](#).

²⁵ Fonte: Eurostat. [Long-term unemployment rate by sex \(% of population in the labour force\)](#).

²⁶ Fonte: Eurostat. [Temporary employees by citizenship - % of total employees](#).

²⁷ Disponível para consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

crescimento real das remunerações de 2,9% em 2025 e 3,1% em 2026, atendendo ao valor projetado para o IHPC nestes anos de 2,4% e 2,1%, respetivamente.

Neste âmbito, importa destacar que a remuneração mensal base mediana (940,68 euros) se encontra apenas 70,68 euros acima do salário mínimo nacional (870 euros), ou seja, metade dos trabalhadores/as recebe uma remuneração mensal base até 940,68 euros.²⁸

Ao nível da produtividade aparente do trabalho, a POE prevê para 2026 um crescimento idêntico ao registado em 2024 (1,4%), o que se traduz numa aceleração face ao crescimento estimado para 2025 (0,3%). Neste âmbito, o CES sublinha a importância do compromisso assumido no *Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028* de “atingir em 2028 um valor não inferior a 75% da média da produtividade europeia”.

Numa avaliação global das projeções do crescimento das remunerações, o CES destaca a consideração do CFP de que “a previsão de crescimento das remunerações por trabalhador para 2026, próxima da esperada para 2025, não tem enquadramento na previsão apresentada quanto à inflação e produtividade sendo, também, significativamente mais alta quando comparada com as projeções independentes conhecidas”.²⁹

O CES sublinha a importância do *stock* de capital líquido por trabalhador enquanto fator impulsionador da produtividade de um país e salienta que se

²⁸ Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS/GR), Distribuição das Remunerações Declaradas (Permanentes calculadas a 420 Dias), por Sexo e Ano (Situação da base de dados em 07/setembro/2025).

²⁹ Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2025), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Parecer n.º 02/2025\)](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

assiste à redução deste indicador em percentagem da média da UE – 67,4% e 58,2% em 2013 e 2023, respetivamente.³⁰

O CES destaca que, em 2024, 19,7% da população encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, com 20,9% das mulheres e 18,4% dos homens a viver nessa condição, embora este indicador se situe abaixo da média da UE-27 (21,0%).³¹ No grupo das crianças com idade inferior a 16 anos este valor ascendeu a 20,1%, também abaixo da média da UE-27 (24,0%), ou seja, uma em cada cinco crianças está numa situação de pobreza em resultado dos fracos rendimentos dos seus pais.³²

O CES alerta ainda que o risco de pobreza ou exclusão social dos reformados ascendeu a 22,3% (23,9% das mulheres e 20,5% dos homens), um registo acima da média da UE-27 (18,0%).³³ Também se encontram em risco de pobreza ou exclusão social, após transferências sociais, 59,8% dos desempregados (56,2% das mulheres e 63,9% dos homens; abaixo da média da UE-27, 66,6%) e 10,5% dos trabalhadores (10,0% das mulheres e 11,0% dos homens; abaixo da média da UE-27, 10,9%)^{34,35}, sendo que o risco de pobreza antes de transferências sociais entre os trabalhadores foi de 17,4% em 2023 (último ano com dados disponíveis).³⁶

O CES sublinha a importância das transferências sociais na mitigação do risco de pobreza ou exclusão social, mas também a necessidade de aumento das

³⁰ Fonte: AMECO. [Net capital stock per person employed](#).

³¹ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Total \(%\)](#).

³² Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Less than 16 years \(%\)](#).

³³ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Retired persons \(%\)](#).

³⁴ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Unemployed persons \(%\)](#).

³⁵ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Employed persons \(%\)](#).

³⁶ Fonte: INE. Inquérito às Condições de Vida e Rendimento.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

remunerações, seja para combater a pobreza que afeta os/as trabalhadores/as e os seus filhos, seja para garantir melhores pensões.

Importa ainda salientar que o CFP, no Parecer *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026*³⁷ assinalou um conjunto de riscos descendentes para a economia portuguesa. A nível externo, refere a imprevisibilidade da política comercial da administração norte-americana e o escalar de tensões geopolíticas, fatores potenciadores de um elevado grau de incerteza que afeta a economia mundial.³⁸ Adicionalmente, a nível interno, destacou o otimismo implícito às projeções de crescimento do investimento, que refletem a expectativa de um maior grau de execução financeira do PRR, com impacto positivo no investimento público.

Na POE constam análises de sensibilidade ao cenário macroeconómico apresentado, tendo sido considerados quatro choques (variação do crescimento da procura externa em 2 p.p.; variação do preço do petróleo em 20%; variação das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p.; variação do crescimento da procura interna em 1 p.p.) e respetivos impactos em alguns agregados macroeconómicos e de finanças públicas em 2026. Salienta-se que um aumento das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p., face ao assumido no cenário base, conduziria a um saldo orçamental 0,3 p.p. abaixo do previsto. Do ponto de vista metodológico, estas análises respeitam a condição *ceteris paribus* (todo o resto constante), permitindo aferir o impacto isolado da variação de uma variável sobre outra. Configuram, precisamente por esta razão, representações simplificadas da realidade que não captam o impacto

³⁷ Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2025), [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Parecer n.º 02/2025\)](#).

³⁸ A POE 2026 contempla uma análise à simulação dos impactos macroeconómicos na economia portuguesa de uma tarifa de 15% sobre as exportações da UE para os Estados Unidos da América (EUA), tendo sido apurados impactos negativos de 0,01 p.p., 0,15 p.p. e 0,05 p.p. na taxa de crescimento do PIB em 2025, 2026 e 2027, respetivamente.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

simultâneo de múltiplas variáveis, desconsiderando a natureza dinâmica do sistema económico e financeiro.

2.2. Perspetivas orçamentais

Além das projeções para 2026, o Quadro 2 contém informação que possibilita a comparação do desempenho das finanças públicas desde 2024.

QUADRO 2 – Conta das Administrações Públicas: 2025-2026

(milhões de euros; percentagem do PIB)

	2024	2025	2026 Orçamento	2024	2025	2026 Orçamento	2026/2025
	milhões de euros			% do PIB			t.v.h (%)
Receita corrente	122 027	129 675	134 394	42,2	42,4	41,9	3,6
Receita fiscal	71 053	74 445	77 273	24,5	24,3	24,1	3,8
Impostos s/ produção e importação	41 567	44 147	46 253	14,4	14,4	14,4	4,8
Impostos correntes s/ rendimento, património	29 486	30 298	31 020	10,2	9,9	9,7	2,4
Contribuições sociais	35 883	37 798	40 151	12,4	12,4	12,5	6,2
das quais: efetivas	30 452	32 097	34 150	10,5	10,5	10,6	6,4
Vendas	9 150	9 281	9 506	3,2	3,0	3,0	2,4
Outra receita corrente	5 943	8 151	7 465	2,1	2,7	2,3	-8,4
Receita de capital	2 598	5 449	6 113	0,9	1,8	1,9	12,2
Receita total	124 626	135 124	140 507	43,1	44,2	43,8	4,0
Despesa corrente	112 776	120 425	125 395	39,0	39,4	39,1	4,1
Consumo intermédio	15 076	15 916	16 100	5,2	5,2	5,0	1,2
Despesas com pessoal	30 322	32 498	34 142	10,5	10,6	10,6	5,1
Prestações sociais	52 143	55 055	58 028	18,0	18,0	18,1	5,4
em dinheiro	46 386	49 159	52 129	16,0	16,1	16,3	6,0
em espécie	5 757	5 895	5 899	2,0	1,9	1,8	0,1
Juros	5 935	6 271	6 576	2,1	2,1	2,1	4,9
Subsídios	1 886	1 527	1 369	0,7	0,5	0,4	-10,3
Outra despesa corrente	7 414	9 159	9 179	2,6	3,0	2,9	0,2
Despesa de capital	10 399	13 751	14 850	3,6	4,5	4,6	8,0
Formação bruta de capital fixo	7 874	10 234	10 931	2,7	3,3	3,4	6,8
do qual PRR	751	3 365	3 228	0,3	1,1	1,0	-4,1
Outra despesa de capital	2 525	3 516	3 919	0,9	1,1	1,2	11,4
Despesa total	123 174	134 176	140 245	42,6	43,9	43,7	4,5
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	1 451	948	263	0,5	0,3	0,1	
Saldo primário	7 386	7 219	6 839	2,6	2,4	2,1	
<i>Por memória</i>							
Receita corrente sem PRR	121 567	127 262	132 756	42,0	41,6	41,4	4,3
Receita de capital sem PRR	1 073	1 110	2 083	0,4	0,4	0,6	87,6
Receita total sem PRR	122 640	128 372	134 839	42,4	42,0	42,0	5,0
Despesa corrente sem PRR e one-offs	111 627	117 397	123 577	38,6	38,4	38,5	5,3
Despesa de capital sem PRR e one-offs	8 310	7 480	8 938	2,9	2,4	2,8	19,5
Despesa total sem PRR e one-offs	119 936	124 878	132 516	41,4	40,8	41,3	6,1
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento sem PRR e one-offs	2 704	3 494	2 323	0,9	1,1	0,7	
Saldo primário sem PRR e one-offs	8 638	9 765	8 899	3,0	3,2	2,8	
PIB nominal	289 428	305 875	320 667				4,8

Fonte: Relatório da POE 2026: Quadro 3.1, a partir de MF.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Para 2026, perspetiva-se um saldo orçamental das Administrações Públicas de 0,1% do PIB, inferior em 0,2 p.p. ao saldo orçamental estimado para 2025. Os saldos orçamentais da Segurança Social (2,1% do PIB) e da Administração Regional e Local (0,2% do PIB) contribuem positivamente para este superavit, contrariamente ao saldo orçamental deficitário da Administração Central (-2,2% do PIB). Retirando a despesa com juros, o saldo primário previsto é de 2,1% do PIB, que também é inferior ao estimado para 2025 (-0,3 p.p.).

O CES destaca que o saldo orçamental é marginalmente positivo, suscitando dúvidas sobre a sua efetiva concretização, atendendo a que as projeções se encontram dependentes da concretização do cenário macroeconómico apresentado, que o CFP considerada otimista. Com base na evolução orçamental de 2025 e dos compromissos já assumidos para o 2026, esta instituição antecipa uma previsão de saldo de -0.6% do PIB em 2026.³⁹

O CES realça que, excluindo empréstimos no âmbito do PRR e medidas de carácter excecional e temporário (*one-off*), o saldo orçamental e o saldo primário correspondem, respetivamente a 1,1% e 3,2% do PIB em 2025 e a 0,7% e 2,8% do PIB em 2026.

Em termos absolutos, prevê-se que a receita pública total ascenda a 140.507 M€ (+4,0%) e a despesa pública total ascenda a 140.245 M€ (+4,5%). Estas variações, aliadas à previsão de crescimento do PIB nominal (+4,8%), conduzem à redução do peso da receita no PIB (43,8% em 2026 vs. 44,2% em 2025) e do peso da despesa no PIB (43,7% em 2026 vs. 43,9% em 2025).⁴⁰ Em termos relativos, a

³⁹ Fonte: Conselho das Finanças Públicas. [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório n.º 08/2025\)](#)

⁴⁰ Em 2024, a receita pública total representou 43,1% do PIB, abaixo da média da UE-27 (46,0% do PIB); a despesa pública total representou 42,6% do PIB, abaixo da média da UE-27 (49,2%). – Fonte: Eurostat, [Government revenue, expenditure and main aggregates](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

redução da receita (-0,4 p.p. do PIB) é mais expressiva que a redução da despesa (-0,2 p.p. do PIB), diferença que explica a diminuição de 0,2 p.p. entre os saldos orçamentais de 2025 e 2026.

Em 2026, prevê-se o aumento de 3,6% da receita corrente e de 12,2% da receita de capital. Salienta-se o crescimento da receita fiscal (+3,8%) e das contribuições sociais efetivas (+6,4%), resultado do crescimento da atividade económica e da evolução do mercado de trabalho. Os impostos sobre a produção e a importação aumentarão (+4,8%), em linha com o crescimento previsto para o PIB nominal, devido ao crescimento do consumo privado, enquanto se espera um aumento dos impostos sobre o rendimento e património menos expressivo (+2,4%), em virtude das medidas de alívio fiscal.

No que respeita à receita fiscal do Estado, a previsão para 2026 aponta para um aumento de 2.828 M€ face a 2025 (+4,4%), que resulta do aumento concomitante da receita de impostos diretos (+3,7%) e indiretos (+4,9%). O CES regista que essa previsão elevará para 56,1% o peso dos impostos indiretos na receita fiscal em 2026 (+0,3 p.p. que a estimativa para 2025), o que pode ser considerado excessivo, pois estes impostos, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos.

Ao nível dos impostos diretos, o CES destaca o aumento de 937 M€ na receita obtida em sede de IRS (+5,0%), não obstante a redução das taxas marginais. Esta previsão tem por base a expectativa favorável quanto à evolução do mercado de trabalho. O CES também destaca a evolução da receita obtida em sede de IRC, que reflete a diminuição de 1 p.p. na taxa nominal deste imposto e se consubstancia numa redução de 199 M€ (-2,0%) face a 2025.

Relativamente aos impostos indiretos, prevêem-se taxas de crescimento positivas devido ao crescimento esperado no consumo privado. Acresce ainda

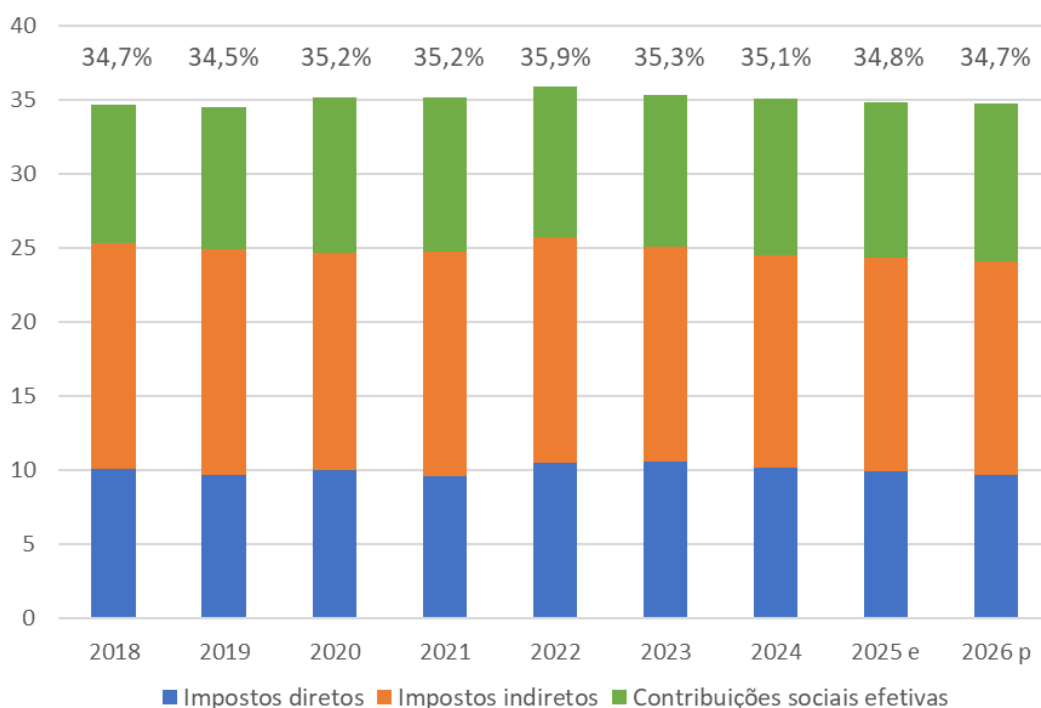


CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

que o IVA é o imposto com previsão de maior receita (27.487 M€) e o IUC apresenta a maior taxa de crescimento para 2026 (+5,7%).

Relativamente à carga fiscal e contributiva, em percentagem do PIB, o CES regista a tendência decrescente que se observa desde 2022, tal como evidenciado na Figura 2. Assim, em 2026, prevê-se que o peso dos impostos e contribuições sociais efetivas em relação ao PIB seja 34,7%, abaixo da estimativa para 2025 (34,8%) e do valor registado em 2024 (35,1%).⁴¹

FIGURA 2 – Evolução da carga fiscal e contributiva em Portugal (% PIB)



Legenda: e – estimativa; p – previsão.

Nota explicativa: Impostos diretos – Impostos correntes s/ rendimento, património;

Impostos indiretos – Impostos s/ produção e importação.

Fonte: 2018-2023: INE, [Contas Nacionais - B.4.3 Receitas Fiscais e Contribuições Sociais – Quadro B.4.3.1.](#)

2024-2026: Cálculos do Relator com base no Relatório da POE 2026: Quadro 3.1, a partir de MF.

⁴¹ No último ano com informação disponível (2023), a carga fiscal na UE-27 situava-se em 40,0%. – Fonte: INE, [Estatísticas das Receitas Fiscais – 1995-2023](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No âmbito da despesa corrente, cujo aumento projetado é de 4,1% face a 2025, a POE elenca os fatores que contribuem para o crescimento das seguintes rubricas: despesas com pessoal – resultado das políticas de valorização do emprego público (+5,1%); prestações sociais – reflexo, por exemplo, da atualização regular de pensões e do reforço anual do complemento solidário para idosos desde 2024 (+5,4%); consumo intermédio – decorrente da política de promoção de serviços públicos mais eficientes e do crescimento tendencial das despesas de saúde (+1,2%). Por seu turno, prevê-se que a despesa de capital aumente 8,0%, destacando-se o crescimento da FBCF (+6,8%), na qual se insere a execução de investimentos estruturantes em diversos setores, como a habitação, a saúde, os transportes, entre outros.

Salienta-se que, segundo a POE, “as evoluções registadas nas rubricas de outra receita corrente, receita de capital, outra despesa corrente e outra despesa de capital estão fortemente influenciadas pelo perfil de alocação das verbas no âmbito dos fundos do PRR.”

No âmbito da despesa, o CES sublinha as considerações do CFP de que “a previsão orçamental de algumas rubricas da despesa aparenta estar subestimada, em particular o consumo intermédio, a FBCF com financiamento nacional e as prestações sociais em espécie”.⁴²

⁴² A projeção para o consumo intermédio “sugere estar a ser influenciada pelo decréscimo da aquisição de bens e serviços na saúde”, a projeção para a FBCF com financiamento nacional “está fortemente dependente da alienação de imóveis de realização incerta” (em Contas Nacionais, a alienação de imóveis abate no cálculo da FBCF com financiamento nacional) e a projeção de estabilização das prestações sociais em espécie “não parece ser razoável, tendo em conta que nesta rubrica se incluem diversas despesas com Saúde (...) que têm registado uma tendência crescente nos últimos anos”. Importa clarificar que a FBCF (total), cuja projeção de crescimento para 2026 é de 6,8%, decompõe-se em *FBCF com financiamento nacional* e *FBCF com financiamento da UE*, sendo que se prevê a redução da primeira em 2,0% e o aumento da segunda em 21,5%. – Fonte: Conselho das Finanças Públicas. [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório n.º 08/2025\)](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES alerta para um eventual comprometimento do investimento público previsto, caso se afigure necessário um ajustamento das contas públicas com vista à manutenção do equilíbrio orçamental. Conforme refere o CFP, “[e]sse equilíbrio deve ser alcançado sem comprometer o investimento público produtivo, garantindo-se assim também a sustentabilidade do crescimento económico e a equidade intergeracional”.

O CES destaca a terceira ronda de revisão de despesa, na qual se procedeu ao alargamento do âmbito de revisão de despesa, com a inclusão de novos tópicos na área da saúde – transporte não urgente de doentes, dispositivos médicos e medicamentos – e nas finanças – despesa fiscal. Refere a POE que este alargamento abrange cerca de 9% da despesa pública elegível. A poupança esperada em 2026 é de 237,4 M€, sendo que 148 M€ decorrem do exercício de revisão de despesa do ciclo orçamental de 2026 e a restante poupança resulta do exercício de revisão de despesa do ciclo orçamental de 2024.

Embora reconheça que a poupança projetada com a revisão da despesa em 2026 venha a ser praticamente o triplo do valor estimado para 2025, o CES sublinha que este valor ascenderá apenas a 0,07% do PIB nominal e 0,17% da despesa pública total das Administrações Públicas, pelo que recomenda que se incremente a meta futura de poupança por esta via.

O CES alerta para a evolução dos pagamentos em atraso⁴³, que, em agosto de 2025, se fixavam em 685,3 M€, cerca de 60% acima do observado no período homólogo. Este crescimento é explicado, em grande medida, pelo aumento registado na Saúde (+273,9 M€). Tal como referido no Parecer do CES sobre a POE 2025, o CES sublinha que, para colmatar a sistemática suborçamentação

⁴³ Dívidas por pagar há mais de 90 dias – stock no final do período (não consolidado).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

do Serviço Nacional de Saúde (SNS), é prática recorrente a acumulação de défices correntes, seguida de transferências extraordinárias, em especial no final do ano.

O CES regista que a previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas aumenta a cada POE. A título de exemplo, para o ano de 2026, a POE 2024 e a POE 2025 previam 826 M€ e 1.042 M€ de encargos totais, respetivamente, enquanto a POE 2026 prevê 1.489 M€.⁴⁴

Os passivos das empresas do setor empresarial do Estado com origem em financiamentos concedidos pelo Estado ascendiam a 9.912,6 M€ em 30 de junho de 2025, 0,6 M€ acima do registado no período homólogo.⁴⁵ À semelhança do observado em 2025, a quase totalidade do montante em dívida concentra-se nas mesmas três entidades reclassificadas, designadamente a Parvalorem, Infraestruturas de Portugal e Metropolitano de Lisboa, e diz respeito, sobretudo, ao financiamento de investimento público.

O CES regista a projeção do rácio da dívida pública em percentagem do PIB – 90,2% em 2025 e 87,8% em 2026 –, para a qual contribuem favoravelmente o crescimento do PIB nominal e o excedente primário. Em sentido contrário, a despesa com juros, que se mantém estável, e o ajustamento défice-dívida atenuam o decréscimo deste indicador.

Deste modo, prolonga-se a trajetória decrescente deste indicador, que atingiu o seu valor máximo em 2020 (134,1% do PIB) e se aproxima, ano após ano, da média da Área do Euro e da UE-27, conforme evidencia a Figura 3.

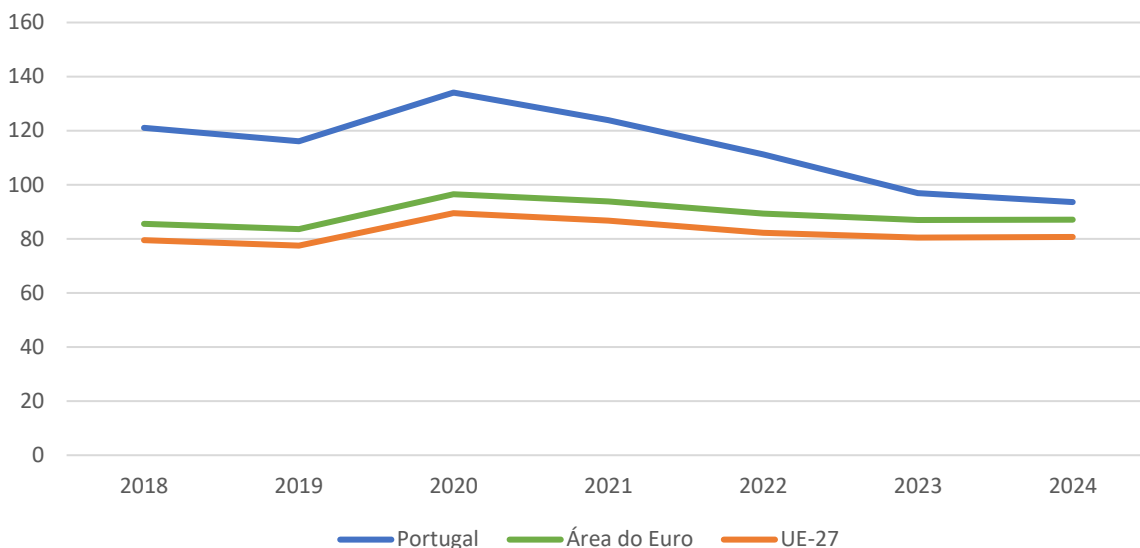
⁴⁴ Fonte: POE 2024, Quadro 4.26; POE 2025, Quadro 4.25; e Quadro POE 2026, Quadro 4.25 – Quadros relativos à *Previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas*.

⁴⁵ Fonte: Relatório da POE 2025 e Relatório da POE 2026.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

FIGURA 3 – Evolução da dívida pública em Portugal, Área do Euro e UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. [Government deficit/surplus, debt and associated data - General government \(% of GDP\)](#).

Em 2021 e 2022, Portugal era o país da UE-27 com o terceiro e quarto maior rácio de dívida pública em percentagem do PIB, respetivamente, descendo para sexto lugar em 2023 e mantendo-se nessa posição em 2024.⁴⁶ Tal como refere a POE, este desempenho tem contribuído para a melhoria do *rating* da dívida soberana e a redução dos *spreads* da dívida portuguesa face à alemã. O CES regista ainda que se projeta para 2025 e 2026 a manutenção do peso dos juros da dívida no PIB em 2,1%.

O CES salienta que a projeção de redução do rácio da dívida pública em 2026 (-2,4 p.p.) respeita a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida, no âmbito do novo quadro de Governação Económica da União Europeia, segundo o qual se “assegura que o rácio da dívida pública diminua segundo uma média anual mínima de 1% do PIB, desde que o rácio da dívida do Estado-

⁴⁶ Fonte: Eurostat. [Government deficit/surplus, debt and associated data - General government \(% of GDP\)](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Membro exceda 90%", mas alerta para os impactos, nomeadamente ao nível do investimento público.⁴⁷

Por último, o CES destaca a despesa com impacto nos ODS – 68.320 M€ (+4,9% face a 2025), bem como a despesa orçamentada (não consolidada) prevista para medidas de política climática – 2751,4 M€ (um aumento de cerca de 20% face a 2025).

⁴⁷ Fonte: Conselho da União Europeia. [Quadro de governação económica](#).



3. SEGURANÇA SOCIAL

No que concerne ao orçamento da Segurança Social para 2026, o CES sublinha a previsão de melhoria do saldo orçamental na ótica da contabilidade pública em 803,5 M€ (+14,3%), devendo ascender a 6.438,5 M€. Este saldo reflete a projeção de um aumento da receita de 8,0% (3.650,0 M€), superior ao aumento previsto na despesa de 7,1% (2.846,5 M€). Em termos absolutos, prevê-se, em 2026, uma receita efetiva total de 49.358,7 M€, face a uma despesa efetiva total de 42.920,2 M€.

Prevê-se que os maiores contributos para o aumento da receita resultem da variação positiva das contribuições e das quotizações em 2.062,1 M€ (+6,9%) e das transferências do Orçamento do Estado para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social em 1.195,6 M€ (+13%). Refere a POE que, para este crescimento, contribuem decisivamente os efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico, nomeadamente a projeção da taxa de desemprego de 6,0%, o crescimento do emprego em 0,9%, bem como a previsão de crescimento real do PIB em 2,3% e das remunerações por trabalhador em 5,3%.

O CES destaca o aumento em 2024 do número de pessoas singulares com 20 ou mais anos e pelo menos uma contribuição paga à Segurança Social (+1,3% face a 2023), perfazendo cerca de 5,5 milhões de pessoas. Os trabalhadores por conta de outrem registaram a maior variação em termos absolutos – 34 mil (+0,8%), mas em termos relativos as maiores variações observaram-se ao nível dos trabalhadores independentes – 5,6% (+29 mil) – e dos membros dos órgãos estatutários – 2,3% (+8 mil).⁴⁸

⁴⁸ Fonte: POE 2026, Elementos Informativos e Complementares, Quadro 2.1 - *Número de pessoas singulares (20 e + anos) com contribuições pagas à Segurança Social*.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Relativamente à despesa, as verbas despendidas com pensões deverão ascender a 25.990,8 M€, refletindo um aumento de 1.286,8 M€ (+5,2%). Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem ainda os acréscimos previstos com as prestações de parentalidade (+23,6%), o complemento solidário para idosos (+21,5%), a prestação social para a inclusão (+10,4%), o abono de família (+2,0%), o subsídio e complemento de doença (+1,7%), entre outras prestações.

Importa sublinhar que alguns destes aumentos de despesa não decorrem exclusivamente da atualização dos valores de referência, via IAS. Refere a POE que, relativamente ao abono de família, o aumento decorre da variação da inflação, uniforme para todos os escalões de rendimento do agregado familiar e idade do descendente/titular. Quanto às prestações de parentalidade, o acréscimo resulta do aumento do número de beneficiários e da remuneração por trabalhador, nomeadamente na principal componente das prestações de parentalidade, o subsídio parental inicial, risco clínico durante a gravidez e assistência ao filho. Na prestação social para a inclusão, o aumento traduz a expectativa do crescimento do número de beneficiários e o efeito da atualização do montante atribuído por beneficiário, que, por sua vez, está indexado à inflação.

No âmbito da ação social, prevê-se que a despesa aumente 449,4 M€ em 2026 (+12.5%), totalizando 4.030,5 M€, refletindo, segundo a POE, a continuidade do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, bem como o reforço do compromisso com o setor social e solidário.

Numa avaliação global da dotação da despesa com pensões, o CES sublinha que, embora os apoios extraordinários ou pontuais possam ter um efeito imediato de acréscimo de rendimento dos pensionistas, destinado a mitigar, por exemplo, períodos inflacionistas ou de crise económica, o OE deve privilegiar o



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

aumento estrutural das pensões em detrimento de ajudas *ad hoc*. É fundamental que a política de pensões garanta a previsibilidade e o aumento sustentável do poder de compra dos pensionistas, assegurando a sua dignidade e resiliência financeira a longo prazo, e evitando que fiquem permanentemente dependentes de decisões de política discricionárias.

Ainda neste âmbito, o CES reconhece os desafios orçamentais do país, mas sublinha que a proteção efetiva das famílias requer mais do que a mitigação da pobreza extrema. É crucial a promoção do reforço dos instrumentos de apoio à família, de forma a acompanhar a subida do custo de vida. Isto inclui a reavaliação da indexação das prestações sociais universais (como o abono de família, especialmente para os escalões intermédios) e a adoção de medidas que aliviem o custo da educação e da saúde, garantindo a manutenção do poder de compra e a estabilidade financeira de quem trabalha e contribui.

O CES manifesta preocupação relativamente à subsistência de um nível muito elevado de dívida de contribuições. Em 2024, as dívidas de contribuintes à Segurança Social ascenderam a cerca de 14 mil M€ em termos brutos (4,8% do PIB).⁴⁹

O CES regista que, relativamente à sustentabilidade financeira da Segurança Social, prevê-se que o sistema previdencial evidencie os primeiros saldos deficitários no final da década de 2030, atingindo 0,5% do PIB no final da década de 40.⁵⁰ Estima-se ainda que o Fundo de Estabilização não se esgote até ao fim do horizonte de projeção considerado (2070). Os cenários previsionais analisados no Relatório da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social tornam-se mais favoráveis sob hipóteses de maior crescimento da produtividade e/ou de maior imigração; inversamente, os cenários apontam para maiores

⁴⁹ Fonte: Tribunal de Contas, [Conta Geral do Estado 2024, Quadro 53 – Contas a receber – 2023-2024](#).

⁵⁰ Comparando com a POE 2025, as projeções constantes da POE 2026 evidenciam défices menores a partir de 2040.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

défices com menor crescimento da produtividade e/ou menores fluxos de imigração.

No que se refere à carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), a POE estima que esta corresponda, no final de 2025, a cerca de 15% do PIB (41,2 mil M€) e 216,9% da despesa anual com pensões. Em 2040, o peso da carteira de ativos no PIB ascenderá a 32,3% (em 2070, este valor será 45,0%). O CES salienta que os cálculos efetuados para o horizonte temporal 2026-2070 pressupõem uma rentabilidade média anual da carteira de ativos do FEFSS de 4,58%, alertando para a necessidade de encarar cautelosamente projeções a tão longo prazo.

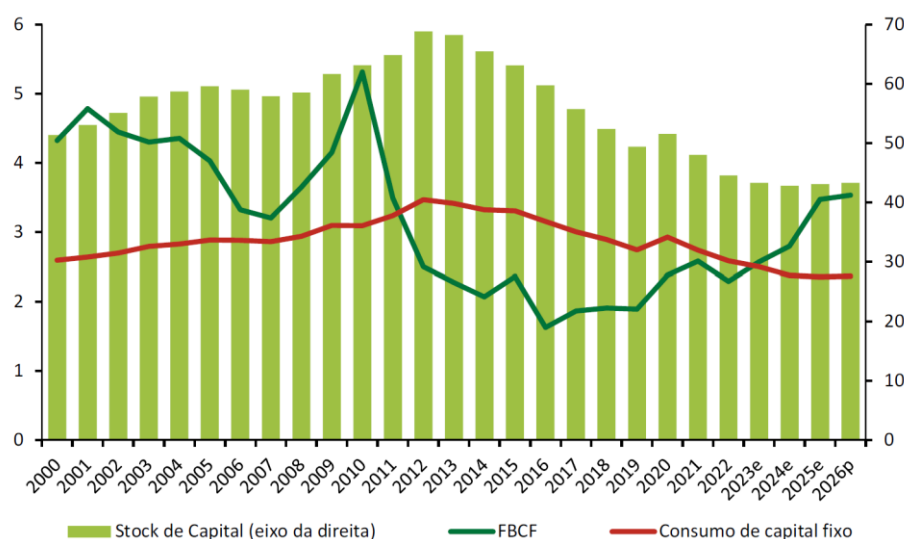


4. INVESTIMENTO PÚBLICO

Tal como refere a POE, “O investimento público desempenha um papel crucial na formação e manutenção do stock de capital público, que inclui infraestruturas de transportes, equipamentos de saúde, de educação e demais ativos que suportam o funcionamento do Estado e potenciam a produtividade da economia.”

No contexto da economia portuguesa, este investimento tem sido sistematicamente inferior à depreciação dos ativos desde 2012⁵¹, resultando numa erosão do stock de capital público, que atingiu o valor mínimo em 2024 (42,9% do PIB). A POE aponta para uma ligeira inversão desta tendência de erosão em 2025 e 2026, conforme ilustra a Figura 4, a qual, considera o CES, é ainda muito insuficiente para se atingir os níveis desejáveis de stock de capital.

FIGURA 4 – Evolução do stock de capital público (% PIB, preços constantes)



Fonte: Relatório da POE 2026: Gráfico 2.20, a partir de INE. Cálculos do GPEARI⁵².

⁵¹ Exceção feita para o ano de 2020, em que se verifica uma inversão pontual desta tendência com o aumento do stock de capital público, que volta a decrescer a partir daí.

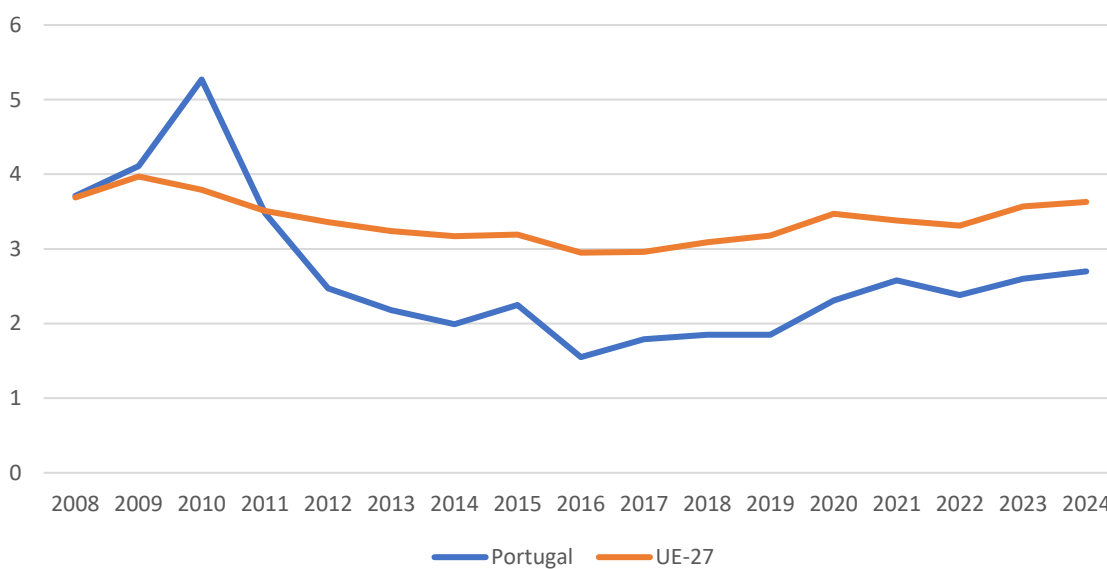
⁵² GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estudos, Avaliação e Relações Internacionais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Neste sentido, a previsão de investimento público nas Administrações Públicas em 2026 é de 10.931 M€, correspondente a 3,4% do PIB. Esta previsão é superior à estimativa para 2025, de 10.234 M€ (3,3% do PIB). Estas projeções evidenciam um aumento, face aos anos anteriores, da expressão do investimento público em relação ao PIB, embora ainda se encontrem distantes do valor registado em 2010 (5,27%), conforme se observa na Figura 5.

FIGURA 5 – Evolução do Investimento Público em Portugal e na UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. [Investment share of GDP by institutional sectors – Government investment](#).

O CES sublinha que, desde 2011, Portugal regista um nível de investimento público em percentagem do PIB abaixo da média da UE-27. De 2016 a 2024, o investimento público em Portugal representou, em média, 2,2% do PIB (na UE-27 situou-se nos 3,3%)⁵³, sendo que apenas a Irlanda apresenta um valor percentual inferior (2,1%)⁵⁴.

⁵³ O ano de 2016 regista a menor percentagem de investimento público no PIB (1,55%), em Portugal, desde a crise financeira internacional de 2008.

⁵⁴ Fonte: Eurostat. [Investment share of GDP by institutional sectors – Government investment](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Atendendo à reserva do CFP sobre as previsões macroeconómicas de haver “uma possível sobrestimação do comportamento real da economia para 2026”, bem como às suas considerações de uma aparente subestimação de algumas rubricas da despesa pública⁵⁵, já apontadas neste Parecer, o CES salienta a sua preocupação quanto a um eventual comprometimento do investimento público previsto, caso se afigure necessário um ajustamento das contas públicas com vista à manutenção do equilíbrio orçamental. Tal como no Parecer sobre a POE 2025, o CES alerta para a necessidade de executar o investimento público previsto, não só para desenvolver o país, como para suportar a procura interna, considerando que a insuficiência de investimento público condiciona a qualidade dos serviços públicos.

Em termos de investimentos estruturantes⁵⁶, o montante global plurianual ascende a 23.748 M€, com projeções de 2.353 M€, 7.395 M€ e 4.461 M€ para 2024, 2025 e 2026, respetivamente. Salientam-se os investimentos na área da mobilidade, infraestruturas e comunicações, habitação, saúde e defesa nacional.

As projeções para o investimento público refletem a execução dos investimentos da Administração Central, incluindo os projetos financiados no âmbito do PRR, em relação aos quais se espera uma aceleração em termos de execução. Os dados mais recentes apontam para uma percentagem de reformas e investimentos executados em Portugal de 40%, igual à média da UE.⁵⁷

O CES reitera o alerta relativamente aos atrasos registados na concretização de investimentos públicos, que deixam dúvidas sobre a concretização dos

⁵⁵ Fonte: Conselho das Finanças Públicas. [Análise da proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório n.º 08/2025\)](#).

⁵⁶ Investimentos plurianuais estruturantes em contratação ou em execução cujo valor seja superior a 0,01 % da despesa das administrações públicas. – Fonte: [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro \(Lei de Enquadramento Orçamental, na sua redação atual\)](#).

⁵⁷ Fonte: Comissão Europeia. [Milestones and targets](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

investimentos agora previstos, sendo que, no caso do PRR, se trata do último ano de concretização, com a impossibilidade de fazer transitar os apoios comunitários para anos seguintes. Salaria também a necessidade de que as reprogramações em curso não desviem verbas previstas para o setor público, evitando adiar projetos que estão há muito planeados.

O CES manifesta preocupação quanto à execução dos investimentos na ferrovia, considerando os enormes atrasos ao nível do Ferrovia 2020, que geram incerteza quanto ao ritmo de concretização do novo Plano Ferroviário Nacional. Registe-se que este plano, aprovado em 2025, é ambicioso nos objetivos e nos financiamentos exigidos e deverá estar concluído no final desta década.

Tal como no Parecer de Iniciativa sobre o PRR⁵⁸, o CES manifesta ainda a sua preocupação com a continuidade de vários projetos após o ciclo de financiamento do PRR, especialmente num quadro de incapacidade financeira nos Orçamentos do Estado e de contenção da despesa líquida resultante do novo quadro de Governação Económica da UE.

⁵⁸ Disponível para consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

O CES sublinha que a POE elenca como prioridades para 2026 a continuação do alívio da carga fiscal; a valorização das políticas de emprego público, através da dignificação do estatuto e das carreiras dos trabalhadores da Administração Pública; a proteção das pessoas em situação de maior vulnerabilidade, como os idosos com baixos recursos; a prestação de serviços públicos de qualidade, com a promoção de medidas de simplificação e digitalização; a captação e valorização de talento e a criação de melhores condições e oportunidades para a juventude; e a aceleração da execução dos projetos no âmbito do PRR, intensificando o investimento público, sobretudo na área da habitação.

Nas considerações preliminares deste Parecer, o CES destacou positivamente que a POE praticamente não contempla “cavaleiros orçamentais”, remetendo para processos legislativos autónomos matérias que merecem uma discussão mais informada e alargada. Regista-se, assim, uma separação entre a POE e a tomada de outras medidas de políticas públicas relevantes do ponto de vista orçamental, que são remetidas para esses processos legislativos autónomos.

Atendendo a essa alteração na elaboração do OE, neste capítulo pretende-se analisar e avaliar não só as medidas de política orçamental que integram a POE, mas também as recentemente tomadas e as que estão previstas na POE como intenção de concretização pelo Governo, todas com previsível impacto orçamental em 2026.

Neste contexto, o Quadro 3 da POE enuncia as principais medidas de política orçamental com impacto em 2026. Estas têm um impacto negativo de 695 M€



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

no saldo orçamental, dos quais 336 M€ resultam de receita adicional e 1.031 M€ de despesa adicional.⁵⁹

QUADRO 3 – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2026

(milhões de euros)

	2026
Receita	336
ISP	100
Isenção biocombustíveis (reversão) (i)	100
IRS	71
Receita decorrente do aumento de salários (i)	267
Atualização do limite do mínimo de existência	-85
Redução adicional taxas IRS	-111
IRC	-176
Redução taxa em 1 p.p. (i)	-300
SIFIDE indireto (reversão)	124
Contribuições sociais	341
Receita decorrente do aumento de salários (i)	341
Despesa	1 031
Despesas com pessoal	891
Aumento acordo de rendimentos (i)	512
Aumento RMMG (i)	116
Acordos salariais (i)	262
Prestações sociais	140
Reforço Complemento Solidário para Idosos (CSI)	140
Total de medidas (impacto no saldo)	-695

Nota: (i) invariante.

Fonte: Relatório da POE 2026: Quadro 3. 2, a partir de MF.

No que se refere à política fiscal, a POE prossegue a redução no IRS, com a descida de 0,3 p.p. nas taxas marginais do 2.º ao 5.º escalão de rendimento. Prevê-se que em 2026 esta redução tenha um impacto orçamental de 111 M€.

⁵⁹ A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) estima que “[a]s novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2026 representam, um impacto líquido negativo de 0,07% do PIB no saldo orçamental”. – Fonte: UTAO. [Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2026 \(Relatório UTAO n.º 15/2025\)](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Ainda ao nível do IRS, de realçar a proposta de atualização do limite do mínimo de existência, que se traduzirá num impacto orçamental de 85 M€ e garantirá que o salário mínimo nacional continue isento de IRS, face ao aumento acordado em concertação social de 870 para 920 euros. Assinale-se que, em políticas invariantes, a POE prevê igualmente um aumento de 267 M€ da receita de IRS resultante do aumento de salários.

Relativamente ao IRC, o CES assinala o impacto orçamental de 124 M€ de acréscimo de receita devido à intenção de reversão do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), decorrente da extinção deste benefício fiscal no que respeita aos investimentos em investigação e desenvolvimento efetuados por via indireta.⁶⁰

O CES destaca que o impacto orçamental, previsto em 2026, da redução realizada em 2025 da taxa nominal de IRC de 21 para 20% ascende a 300 M€. O CES salienta ainda a iniciativa do Governo de apresentação à Assembleia da República de um pedido de autorização legislativa com vista a prosseguir a trajetória de redução da taxa nominal de IRC em 1 p.p. por ano até 2028, entretanto aprovada. Para 2026, para além de uma taxa nominal de IRC de 19%, a proposta de autorização legislativa visa atingir uma taxa de 15% para os primeiros 50.000€ de matéria coletável no caso das micro e pequenas e médias empresas (PME).

Também ao nível da receita, o CES sublinha o acréscimo previsto de 341 M€ em contribuições sociais decorrente do aumento de salários acordados em anos

⁶⁰ A POE (Quadro 7.1) refere que, depois de 2026, a poupança orçamental prevista desta medida é de 162,6 M€ em 2027, 171,1 M€ em 2028, 176,7 M€ em 2029 e 179,2 M€ em 2030.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

anteriores (medida invariante), assim como a receita adicional de 100 M€ da reversão da isenção do ISP.

O CES assinala a proposta de atualização dos limites dos escalões de IRS à taxa de 3,51%, em linha com a taxa de atualização que resulta da fórmula estabelecida no artigo 68.º do Código do IRS e que considera a evolução dos preços e o crescimento da produtividade do trabalho. Esta atualização encontra-se 1,41 p.p. acima do valor previsto para a taxa de inflação em 2026, quando medida pela variação média do IHPC, mas cifra-se substancialmente abaixo do valor de 5,3% previsto no cenário macroeconómico subjacente à POE para o aumento da remuneração média por trabalhador ou mesmo do referencial de valorização de 4,6% do salário médio que consta do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028. O CES entende que este significativo desfasamento entre a atualização proposta dos limites dos escalões e o crescimento previsto para as remunerações médias por trabalhador traduz-se numa menor justiça fiscal face à atualização ocorrida em 2025 (atualização dos limites dos escalões de IRS de 4,6% e previsão de crescimento da remuneração média por trabalhador de 4,3%).

Tal como no Parecer sobre a POE para 2025, o CES considera que os produtos de aforro deveriam receber um tratamento fiscal mais favorável, de claro incentivo à poupança por parte das famílias.

O CES constata que a POE não integra, ainda, várias ações previstas no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, designadamente: isentar de IRS e TSU as contribuições voluntárias de empregadores e trabalhadores para instrumentos complementares de reforma; rever o regime fiscal de apoio ao investimento; e a adoção de medidas que concretizem a redução anual da tributação autónoma.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES destaca a prioridade assumida na POE de revisão da despesa fiscal que “atingiu, em 2024, mais de 20 mil milhões de euros, dispersa por quase 400 benefícios ou desagravamentos fiscais distintos”.⁶¹ Neste âmbito, o CES sublinha a criação de um Programa Orçamental dedicado à sua gestão e monitorização, que estabelece objetivos concretos e metas de desempenho ambiciosas ao nível da quantificação dos benefícios fiscais e da avaliação da sua eficácia, tendo por base o relatório elaborado pela Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras, entregue em junho de 2025. Segundo a POE, esse relatório recomenda a simplificação do quadro existente, reduzindo as despesas fiscais associadas e reforçando a relação custo-eficácia dos benefícios fiscais remanescentes, contribuindo também para a conceção, aplicação e avaliação de impacto das políticas fiscais.

O CES regista a referência na POE ao investimento previsto para aquisição de equipamento informático e *software* pela Autoridade Tributária no âmbito da sua atividade de combate à fraude e evasão fiscais. Apesar deste investimento e da publicação periódica do Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, o CES salienta, tal como no Parecer sobre a POE para 2025, que seria importante a POE incluir informação sobre os resultados do combate à fraude, evasão fiscal e utilização de *offshores*.⁶² O combate à fraude e evasão fiscais podem ser um instrumento importante para o equilíbrio das finanças públicas e a divulgação dos seus resultados é fundamental para a perceção pública sobre a justiça e equidade fiscais. As distorções e injustiças geradas no sistema fiscal condicionam a cobrança de receitas que, ficando aquém do potencial, limitam a evolução

⁶¹ Fonte: Relatório da POE 2026.

⁶² Em 2024, foram transferidos mais de 8 mil milhões de euros para estes territórios. – Fonte: Autoridade Tributária. [Offshores e Territórios com tributação privilegiada - Informação Estatística sobre Operações Transfronteiras \(Modelo 38\) - 2024 \[Valores excluindo NIFs iniciados por 45 ou 71; Não residentes com retenção na fonte a título definitivo \(NIFs iniciados por 45 ou 71\)\]](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

das despesas e investimentos públicos e, por conseguinte, o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento do país. Importa assegurar o alargamento da base tributária, trazendo para o sistema contribuintes e rendimentos que se têm mantido afastados/as, permitindo, assim, reduzir a incidência fiscal que recai desajustadamente sobre os rendimentos de quem trabalha ou trabalhou.

Reconhecendo o impacto potencial que estas medidas de âmbito fiscal terão sobre a economia e as pessoas, o CES considera que a POE ainda está longe de refletir uma alteração na política fiscal suficientemente ambiciosa face ao imperativo de promover uma justa tributação dos rendimentos, melhorar a atratividade do investimento (interno e externo), promover uma melhor distribuição da riqueza e contribuir para a transformação do perfil de crescimento económico e desenvolvimento social de Portugal.

Em matéria de rendimentos, a POE prevê um impacto em 2026 de 891 M€ afetos a medidas de política orçamental relativas a despesas com pessoal, todas de natureza invariante, destacando-se aumentos de 512 M€ no âmbito de acordos de rendimentos, 262 M€ no âmbito de acordos salariais e 116 M€ no âmbito da remuneração mínima mensal garantida.

No âmbito da proteção social, o CES regista a intenção de reforço do complemento solidário para idosos, uma medida com impacto orçamental de 140 M€ na POE, com uma atualização de 40 euros em 2026 (+6,35%), prevendo-se que atinja os 670 euros em 2026 e os 870 euros em 2029.

A POE prevê a atualização das pensões segundo as regras em vigor, não havendo garantia de que as mesmas não continuarão a perder poder de compra. Tal como em anteriores pareceres, o CES sublinha que o sistema de atualização das pensões continua a penalizar os/as pensionistas, nomeadamente os/as que têm maiores valores de pensão, geralmente os/as



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

que têm maior carreira contributiva e defende a valorização de todas as pensões.

O CES realça a importância de dotar o país de uma Rede Nacional de Creches e jardins de infância e de ser atribuído um maior apoio às creches, principalmente às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas, em particular, às Cooperativas de Solidariedade Social, devendo ainda ser reforçada a cooperação destas com o Instituto da Segurança Social. Salienta, ainda, a importância de investimento em equipamentos de apoio a pessoas idosas, a pessoas com deficiência e em situação de dependência, na medida em que a reprogramação do PRR prevê uma redução significativa do investimento em acessibilidade e inclusão.

No que se refere à habitação, a POE prossegue com a execução do Programa Construir Portugal, num contexto de continuado aumento generalizado dos preços, seja para aquisição ou arrendamento, tornando cada vez mais difícil a efetivação do direito à habitação. O CES regista três ações previstas na POE, designadamente a promoção da oferta habitacional, a gestão do licenciamento urbanístico e a regulação do arrendamento habitacional.

No que se refere à promoção da oferta habitacional, a POE refere que está em curso a execução de 59 mil respostas habitacionais de iniciativa pública, mas também investimento privado e cooperativo, designadamente através da reabilitação de imóveis do Estado devolutos. Para 2026, estão previstos 930 M€ em programas públicos de promoção e reabilitação, com vista a abranger 22 mil pessoas.

Ao nível da gestão do licenciamento urbanístico, a POE salienta dois objetivos: a modernização administrativa, que passa pela digitalização e simplificação de processos, e a revisão normativa, que visa a revisão e harmonização de normas



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

e regulamentos urbanísticos com vista à simplificação do urbanismo e da construção.

Segundo a POE, com a regulação do arrendamento habitacional pretende-se reforçar a segurança e estabilidade do mercado de arrendamento por via legislativa, bem como a proteção a famílias em situação de especial vulnerabilidade, nomeadamente através do aumento no valor médio do apoio mensal por agregado. Adicionalmente, o Governo pretende promover a oferta de arrendamento acessível e seguro, com o aumento do número de contratos celebrados ao abrigo deste regime.

Numa avaliação global das ações previstas na habitação em 2026 e de outras em curso no âmbito do Programa Construir Portugal, o CES destaca que estas poderão ser insuficientes face às necessidades efetivas de habitação em Portugal e ao seu custo. Também salienta que o problema do acesso à habitação, em particular dos jovens, tende a subsistir em contextos de baixos rendimentos, desemprego e precariedade laboral, sendo importante a implementação de políticas de combate a tais fatores e a prossecução de um modelo económico que promova a redução das desigualdades e o aumento da produtividade e dos rendimentos.

Na educação, embora a POE preveja um aumento da dotação orçamental de 4,5% na despesa, cifrando-se em 7.543,1 M€, o CES considera importante reforçar ainda mais o investimento neste âmbito, salientando a necessidade de dar resposta à falta de pessoal não docente e de professores, valorizando a carreira docente e conferindo-lhe estabilidade.

Em matéria de ensino superior, o CES sublinha a revisão do sistema de ação social, a ser implementado no ano letivo 2026/2027, que segundo a POE deverá considerar todos os custos de frequência do ensino superior. O CES também



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

assinala que a POE prevê a prossecução, em 2026, do investimento nas residências académicas com financiamento do PRR. Apesar de registar os investimentos em residências, o CES assinala que a falta de alojamento ou a exorbitância do seu valor em algumas regiões do país ainda condiciona o acesso e a frequência de muitos estudantes.

O CES sublinha que a POE não prevê um reforço do financiamento da Universidade dos Açores e da Universidade da Madeira, as quais estão sujeitas à mesma fórmula de financiamento das suas congéneres do Continente, apesar dos sobrecustos que decorrem para estas universidades da sua condição de ultraperiferia.

Tal como em anteriores pareceres, o CES considera que a POE poderia conter um reforço mais expressivo do orçamento para o sistema de ensino superior, atendendo a que o investimento público por estudante de ensino superior em Portugal é cerca de metade da média da OCDE (53,2% em 2022, ano com dados comparativos mais recente), sendo importante atenuar esta diferença.⁶³

O CES reitera a afirmação de anteriores pareceres de que a melhoria das qualificações e a aposta na inovação e ciência são determinantes para a mudança de perfil económico do país, devendo assumir-se como uma prioridade transversal. O aumento de diplomados/as registado nos últimos anos permitiu recuperar parte do atraso de décadas. Todavia, o CES destaca a importância da aposta em formatos de aprendizagem ao longo da vida para dar resposta aos crescentes desafios da sociedade e cumprir as metas europeias.

⁶³ Fonte: OECD (2025), "Portugal", in Education at a Glance 2025: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES sublinha, igualmente, que o modelo de desenvolvimento ambicionado para o país passa por alcançar uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento, apostando no crescimento da produtividade baseada na qualificação e inovação, traduzindo-se na produção de bens e serviços com maior valor acrescentado nacional, permitindo ao país uma melhor integração nas cadeias globais de produção, acentuando a transição de uma economia baseada na competitividade-custo para uma economia orientada para o valor criado.

Tal como em anteriores pareceres, o CES destaca a recomendação feita no seu *Parecer A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social*⁶⁴ para a implementação de medidas no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, da importância de licenças parentais de duração equitativa, exclusivas e não transferíveis para mães e pais, da promoção da igualdade entre mulheres e homens na repartição do cuidado e das políticas sociais de combate à pobreza.

Na saúde, o CES destaca a execução do Plano de Emergência e Transformação da Saúde e a prioridade de modernização de infraestruturas e equipamentos através de um Plano Plurianual de Investimentos em Saúde. Embora se assinale a assunção do objetivo estratégico de, em 2026, aumentar o número de utentes com médico de família, entre outras medidas que visam melhorar a prestação de cuidados de saúde, o CES não pode deixar de manifestar, uma vez mais, a sua preocupação pelo facto de continuar a não se perspetivar metas concretas de redução do número de utentes sem médico de família que, segundo o Portal da Transparência do SNS, ainda ascendia a

⁶⁴ Disponível para consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1.514.237 em setembro de 2025, o que representa uma redução de apenas 8.308 utentes desde o final de 2024.⁶⁵

O CES regista que o Programa Orçamental da Saúde prevê um aumento nominal de 1,5% na despesa total consolidada (que em termos reais representa uma descida, por via da inflação) e reitera a necessidade de reforço do SNS, com a valorização dos profissionais, e de definição de uma orçamentação adequada. Considera ainda que urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível da prevenção e dos cuidados primários de saúde.

O CES salienta a referência na POE à não existência de cativações orçamentais, no âmbito da política de eliminação de restrições administrativas e processuais à execução financeira dos orçamentos.

No turismo, o CES destaca o objetivo de lançamento de uma Agenda de Inovação para o Turismo, definindo áreas prioritárias de inovação (como turismo inteligente, experiências imersivas, sustentabilidade, entre outras) e identificando incentivos e programas de apoio a projetos inovadores.

Na agricultura, o CES assinala a necessidade de dotação orçamental para a concretização da estratégia Água que Une e do Estatuto da Agricultura Familiar e alerta para a importância de execução das verbas previstas para o setor da Agricultura, Florestas e Pescas, para que não se repita a sub-execução prevista para 2025.

No âmbito da Missão de Base Orgânica Reforma do Estado, o CES regista positivamente a implementação de dois importantes programas, designadamente a simplificação e a digitalização. No âmbito da simplificação,

⁶⁵ Fonte: Ministério da Saúde, [Portal da Transparência do Serviço Nacional de Saúde](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

a POE inclui ações que passam pela revisão das orgânicas e otimização do funcionamento das entidades do Estado, a revisão de licenciamento e legislação essencial para a reforma do Estado, e a formação e capacitação dos recursos humanos da administração pública. Ao nível da digitalização, destacam-se ações de modernização das infraestruturas e sistemas TIC, o reforço da qualidade dos serviços públicos, a adoção de inteligência artificial e a promoção das competências digitais.

No âmbito da juventude, o CES sublinha a manutenção de medidas como o IRS Jovem, o IMT Jovem e a garantia pública para habitação, desenvolvidas ao abrigo da Agenda Nacional da Juventude, que orientará as políticas públicas de juventude.

No âmbito da política migratória, o CES regista a continuação da reestruturação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), prosseguindo o reforço de meios humanos e tecnológicos que permitam decisões céleres, justas e eficazes.

A nível tecnológico, a POE refere será desenvolvido o investimento na expansão da conectividade digital, definindo como principais objetivos o reforço da cobertura 5G e das redes de fibra ótica e banda larga fixa, incluindo a implementação do projeto ATLANTIC CAM, de instalação de cabos submarinos entre o Continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. O CES considera que estes investimentos são fundamentais para o desenvolvimento tecnológico do país e para a coesão territorial.

Tal como no Parecer sobre a POE para 2025, o CES considera que a POE deveria adotar um enfoque estratégico na Transição 5.0, promovendo uma abordagem integrada que contemplasse três áreas essenciais: sustentabilidade e transição energética (*green*), inovação e transformação digital (*digital*) e capacitação e



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

inclusão social (pessoas). Ao nível da sustentabilidade e transição energética, o CES recomenda o reforço do apoio à descarbonização e a promoção da economia circular, procurando garantir que as medidas adotadas consideram os direitos dos consumidores, favorecem o acesso equitativo a bens e serviços sustentáveis e promovem uma transição justa e equilibrada. Em matéria de inovação e transformação digital, o CES sublinha a necessidade de reforçar o apoio à inteligência artificial e automação, bem como de acelerar a digitalização dos serviços públicos. No que se refere à capacitação e inclusão social, o CES recomenda o aumento de iniciativas de requalificação e formação profissional e o reforço de programas para a inclusão digital e redução de desigualdades.

O CES reitera a importância de facilitar o acesso dos/as cidadãos/ãs aos incentivos para aquisição de veículos de emissões nulas e destaca a necessidade e importância da existência de programas de incentivo ao abate, podendo ser cumulativos com os programas de apoio à aquisição de veículos de emissões nulas.

Na defesa, o CES regista que a POE assinala como objetivo o desenvolvimento da indústria da defesa, afirmando-a como motor do desenvolvimento económico do país, capaz de promover um salto qualitativo em matéria de investigação e desenvolvimento, empregabilidade qualificada e incremento salarial. O CES regista a previsão de aumento de 14,5% da dotação da despesa total consolidada do Programa da Defesa, num contexto em que a POE refere que já foi antecipado para 2025 o compromisso de se atingir a meta de 2% do PIB de investimento nesta área, com a afetação de pelo menos 20% desse valor ao investimento estruturante, incluindo a investigação e desenvolvimento associados. Regista ainda a referência na POE ao facto de o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) constituir uma decisiva oportunidade



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

para a realidade nacional, com o potencial de se promover verdadeiramente o ecossistema alicerçado na economia da defesa.

No âmbito da coesão territorial, o CES regista o objetivo de reforço de competências para entidades de desenvolvimento regional e local, mas revela, uma vez mais, a sua preocupação quanto à eficácia das mesmas na promoção da coesão económica, social e territorial do país. Por exemplo, ao nível do PIB *per capita*, expresso em paridade de poder de compra, ainda se verifica uma significativa heterogeneidade regional. Em 2023, último ano com dados disponíveis por regiões NUTS 2, cinco regiões tinham um PIB *per capita*, inferior a 75% da média da UE, designadamente a Península de Setúbal (54%), Oeste e Vale do Tejo (62%), Centro (69%), Norte (69%) e a Região Autónoma dos Açores (71%).⁶⁶ Também ao nível do risco de pobreza ou exclusão social se verifica uma significativa diversidade regional. De salientar a Região Autónoma dos Açores que registou, em 2024, um valor preocupante de 28,4% da população nessa condição, 8,7 p.p. acima do valor observado a nível nacional (19,7%).⁶⁷

No que se refere especificamente às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tal como no Parecer sobre a POE para 2025, o CES considera importante prosseguir-se com o processo de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com impacto direto nas transferências previstas no Orçamento do Estado para as duas Regiões, tal como tem sido assinalado, por exemplo, em diversos pareceres do Conselho Económico e Social dos Açores.⁶⁸

⁶⁶ Fonte: Eurostat. [Gross domestic product \(GDP\) at current market prices by NUTS 2 region](#).

⁶⁷ Fonte: Eurostat. No país - [Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Total \(%\)](#). Por regiões - [People at risk of poverty or social exclusion by NUTS 2 region \(% of total population\)](#).

⁶⁸ Por exemplo, no [Parecer do Conselho Económico e Social dos Açores sobre as Antepropostas do Plano Regional Anual e do Orçamento da Região Autónoma dos Açores de 2025](#).



6. SÍNTESE CONCLUSIVA

- 6.1. O CES destaca positivamente que a POE praticamente não contempla “cavaleiros orçamentais”, remetendo para processos legislativos autónomos matérias que merecem uma discussão mais informada e alargada.
- 6.2. O CES regista positivamente os progressos que a POE confere à orçamentação por programas, que pelo primeiro ano foi aplicada a toda a Administração Central, bem como ao orçamento da Segurança Social, definindo, para cada Missão de Base Orgânica, objetivos, indicadores e metas.
- 6.3. O CES regista o aumento da despesa total apurada e com impacto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como os progressos observados ao nível da orçamentação verde, com o aumento da despesa prevista para iniciativas relacionadas com matéria de política climática.
- 6.4. O CES destaca o reforço da orçamentação com perspetiva de género, por via do aumento do número de entidades envolvidas no processo e do número de medidas reportadas por estas entidades, mas salienta que a orçamentação por programas não inclui, de forma generalizada, indicadores de desempenho sobre desigualdades entre mulheres e homens, bem como se constata a escassez de indicadores de desempenho relativos ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica.
- 6.5. O CES regista a previsão de crescimento real da economia portuguesa de 2,3% em 2026, de cuja concretização depende, em grande medida, o saldo orçamental previsto, e sublinha a reserva do Parecer do Conselho das Finanças Públicas de uma possível sobrestimação desta previsão.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.6. O CES sublinha a retoma de um processo de convergência com a economia europeia, ao nível do PIB *per capita* português, todavia, regista que, neste indicador, Portugal ocupa a 18.^a posição no conjunto dos 27 países da União Europeia.
- 6.7. O CES assinala que, apesar da convergência recente com a média da UE-27 ao nível da expressão da FBCF no PIB, Portugal ainda se encontra abaixo da média europeia neste indicador.
- 6.8. O CES sublinha ainda a projeção de aumento da expressão do investimento público em relação ao PIB, não esquecendo que o histórico recente mostra uma execução muito abaixo do previsto e que Portugal é, no conjunto da UE, dos países com menor percentagem deste investimento.
- 6.9. O CES regista que, pelo terceiro ano consecutivo (2024 a 2026), se perspetiva um contributo negativo da procura externa líquida para o crescimento do PIB e manifesta preocupação com o facto de se projetar, pela primeira vez ao longo da década, um crescimento das exportações abaixo da procura externa, traduzindo-se numa perda de competitividade da economia portuguesa, que é acompanhada por um défice crescente da balança de bens, colocando em risco a continuidade de um saldo positivo da balança de bens e serviços.
- 6.10. O CES destaca a projeção de crescimentos reais das remunerações de 2,9% e 3,1%, em 2025 e 2026, respetivamente, sublinhando, contudo, a proximidade do salário mínimo ao salário mediano.
- 6.11. O CES sublinha a previsão de um saldo orçamental das Administrações Públicas de 0,1% do PIB em 2026, resultante de superávits da Segurança Social e da Administração Regional e Local e de um saldo orçamental deficitário da Administração Central.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.12. O CES regista a previsão de redução da carga fiscal e contributiva em 2026, em percentagem do PIB, mantendo-se a tendência decrescente que se observa desde 2022, e destaca o peso crescente dos impostos indiretos no total da receita fiscal.
- 6.13. O CES regista a projeção do rácio da dívida pública em percentagem do PIB – 90,2% em 2025 e 87,8% em 2026 –, assegurando-se a sustentabilidade da dívida pública à luz das novas regras do Quadro de Governação Económica Europeia, mas alerta para os impactos, nomeadamente ao nível do investimento público.
- 6.14. O CES sublinha a previsão de melhoria do saldo orçamental da Segurança Social em 803,5 M€ (+14,3%), devendo ascender a 6.438,5 M€.
- 6.15. O CES destaca que as medidas de política orçamental têm um impacto negativo de 695 M€ no saldo orçamental.
- 6.16. O CES assinala, a nível fiscal, a prossecução da redução no IRS, com a descida de 0,3 p.p. nas taxas marginais do 2.º ao 5.º escalão de rendimento e a proposta de atualização do limite do mínimo de existência, que garantirá que o salário mínimo nacional continue isento de IRS.
- 6.17. O CES realça ainda, a nível fiscal, a intenção de redução da taxa nominal de IRC para 19% e para 15% para os primeiros 50.000€ de matéria coletável no caso das micro e pequenas e médias empresas (PME).
- 6.18. O CES assinala a proposta de atualização dos limites dos escalões de IRS à taxa de 3,51%, em linha com a taxa de atualização legal, mas entende que o significativo desfasamento entre esta atualização proposta e o crescimento previsto para as remunerações médias por trabalhador (5,3%) traduz-se numa menor justiça fiscal face à atualização ocorrida em 2025.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.19. O CES reconhece o impacto potencial que as medidas de âmbito fiscal terão sobre a economia e as pessoas, contudo, considera que a POE ainda está longe de refletir uma alteração na política fiscal suficientemente ambiciosa face ao imperativo de promover uma justa tributação dos rendimentos, melhorar a atratividade do investimento (interno e externo), promover uma melhor distribuição da riqueza e contribuir para a transformação do perfil de crescimento económico e desenvolvimento social de Portugal.
- 6.20. O CES regista, no âmbito da proteção social, a intenção de reforço do complemento solidário para idosos, com uma atualização de 40 euros em 2026 (+6,35%).
- 6.21. O CES sublinha que a POE prevê a atualização das pensões segundo as regras em vigor, não havendo garantia de que as mesmas não continuarão a perder poder de compra.
- 6.22. O CES salienta, ao nível da habitação, que as ações previstas e em curso no âmbito do Programa Construir Portugal poderão ser insuficientes face às necessidades efetivas de habitação em Portugal e ao seu custo, considerando que o problema do acesso à habitação, em particular dos jovens, tende a subsistir em contextos de baixos rendimentos, desemprego e precariedade laboral, sendo importante a implementação de políticas de combate a tais fatores e a prossecução de um modelo económico que promova o aumento da produtividade e dos rendimentos.
- 6.23. O CES considera, ao nível da educação, ser importante reforçar ainda mais o investimento, salientando a necessidade de dar resposta à falta de pessoal não docente e de professores, valorizando a carreira docente e conferindo-lhe estabilidade.
- 6.24. O CES destaca, em matéria de ensino superior, a revisão do sistema de ação social e o investimento em residências académicas, todavia,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

assinala que a falta de alojamento ou a exorbitância do seu valor em algumas regiões do país ainda condiciona o acesso e a frequência de muitos estudantes.

- 6.25. O CES regista, no âmbito da saúde, a execução do Plano de Emergência e Transformação da Saúde e a prioridade de modernização de infraestruturas e equipamentos, contudo, manifesta a sua preocupação pelo facto de não se perspetivarem metas concretas de redução do número de utentes sem médico de família que ainda ascendia a 1.514.237 em setembro de 2025.
- 6.26. O CES regista positivamente, no âmbito da Missão de Base Orgânica Reforma do Estado, a implementação dos programas de simplificação e digitalização.
- 6.27. O CES regista, no âmbito da juventude, a manutenção de medidas como o IRS Jovem, o IMT Jovem e a garantia pública para habitação.
- 6.28. O CES regista, no âmbito da política migratória, a continuação da reestruturação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), prosseguindo o reforço de meios humanos e tecnológicos que permitam decisões céleres, justas e eficazes.
- 6.29. O CES regista que a POE assinala como objetivo o desenvolvimento da indústria da defesa, afirmando-a como motor do desenvolvimento económico do país, capaz de promover um salto qualitativo em matéria de investigação e desenvolvimento, empregabilidade qualificada e incremento salarial.
- 6.30. O CES considera importante prosseguir-se com o processo de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com impacto direto nas transferências previstas no Orçamento do Estado para as duas Regiões.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

7. DECLARAÇÕES DE VOTO



Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2026

A CGTP-IN valoriza a discussão que teve lugar no Conselho Económico e Social sobre a proposta de Orçamento do Estado (OE), apesar dos prazos para apreciação serem muito exíguos.

Reconhecemos que o documento incorpora uma análise que em aspectos centrais avança e acrescenta em relação a anteriores Pareceres do CES, seja ao nível da análise à dinâmica da evolução das remunerações, referindo-se o papel das actualizações do SMN (que sendo insuficientes face às necessidades e possibilidades existentes, tem efeitos evidentes no salário médio), seja ao nível da produtividade, com uma referência ao baixo stock de capital líquido por trabalhador no nosso país, quando comparado com a média da União Europeia.

O Parecer desmistifica ainda as teses de uma receita fiscal e contributiva em percentagem do PIB elevada ou de uma despesa pública, medida também em comparação com a riqueza produzida, desmensurada, quando confronta os valores na economia nacional com a média da verificada na União Europeia e se verificam valores inferiores em Portugal, isto num contexto em que as necessidades que urge dar resposta são de dimensão idêntica ou superior no nosso país.

Valorizamos, ainda, a referência feita no quadro da fiscalidade, quando refere o peso dos impostos indirectos na receita fiscal total: “(...) O CES regista que essa previsão elevará para 56,1% o peso dos impostos indirectos na receita fiscal em 2026 (+0,3 p.p. que a estimativa para 2025), o que pode ser considerado excessivo, pois estes impostos, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos”, ou que “o CES considera que a POE ainda está longe de refletir uma alteração na política fiscal suficientemente ambiciosa face ao imperativo de promover uma justa tributação dos rendimentos, (...), promover uma melhor distribuição da riqueza e contribuir para a transformação do perfil de crescimento económico e desenvolvimento social de Portugal.”

Sobre o investimento público, acompanhamos as preocupações que se expressam no Parecer, nomeadamente quando se refere que “o CES sublinha que, desde 2011, Portugal regista um nível de investimento público em percentagem do PIB abaixo da média da UE-27. De 2016 a 2024, o investimento público em Portugal representou, em média, 2,2% do PIB (na UE-27 situou-se nos 3,3%)”, ou ainda, em relação ao PRR, “a necessidade de que as reprogramações em curso não desviem verbas previstas para o setor público, evitando adiar projetos que estão há muito planeados”.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



Há outras matérias nas quais nos revemos como, entre outras, a recomendação “para a implementação de medidas no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres”.

O Parecer contém, no entanto, algumas referências que não podemos acompanhar, como sejam as referências ao denominado Acordo Tripartido subscrito pelas confederações patronais, o governo e a UGT, ligando-o com dinâmicas nas remunerações quando, a haver um efeito, é precisamente o de servir como constrangimento à evolução, ou com a produtividade, sendo que o denominado Acordo apenas contém uma referência genérica em relação a um objectivo de convergência com a média da União Europeia.

Ainda nesta linha, o Parecer do CES “constata que a POE não integra, ainda, várias ações previstas no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, designadamente: isentar de IRS e TSU as contribuições voluntárias de empregadores e trabalhadores para instrumentos complementares de reforma (...)”, sendo esta uma matéria que visa a descapitalização da Segurança Social e o enfraquecimento da sua natureza Pública, Solidária e Universal.

Por último, e apesar de melhorias no texto que passaram a remeter exclusivamente para uma descrição da política do governo para a área da defesa, a CGTP-IN não pode deixar de realçar a importância de o CES alertar para as derivas militaristas e a corrida à produção de armamento em curso e a necessidade de travar esta opção e de se reforçarem os mecanismos de resolução pacífica dos conflitos.

Pelo exposto, a CGTP-IN abstém-se na votação ao Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2026.

Lisboa, 4 de Novembro de 2025

Os Representantes da CGTP-IN